Projet de loi n° 79

Loi modifiant la Loi sur les mines

Mémoire présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

par

Conseil des Montagnais du Lac-Saint-Jean

23 août 2010

CONSEIL des MONTAGNAIS
DU LAC-SAINT-JEAN

TABLE DES MATIÈRES

1. Notre Première Nation et la jurisprudence 3

2. Les obligations gouvernementales 4

3. Nitassinan, traité et Innu Aitun 6
3.1 Nitassinan 6
3.2 Le traité 6
3.3 La pratique d'Innu Aitun 7

4. Le processus de consultation relatif au projet de loi 79 8
4.1 Manquements du Québec dans le cadre de la consultation de notre Première Nation 8
4.2 Proposition de solutions 9

5. Nos préoccupations à l'égard du projet de loi 79 11
5.1 Les deux failles majeures du projet de loi 79 11
5.1.1 Absence de référence aux Premières Nations 11
5.1.2 Nulle place pour les valeurs environnementales, le développement durable et la conservation de la biodiversité 12
5.2 Des articles à modifier ou à expliciter 14

6. Conclusion 18
6.1 Information ou consultation ? 18
6.2 Un projet de loi à revoir 18

Annexe I Engagements du Québec
Annexe II Nitassinan des Pekuakamiulnuatsh, et « Partie Sud-Ouest »
Annexe III Canevas de consultation – MRNF – Secteur de l'Énergie et des mines

Les Piekuakamiulnuatsh, les Innus de Mashteuiatsh – autrefois les Montagnais du Lac-Saint-Jean – sont une des 11 Premières Nations innues du Québec/Labrador. Je suis le Chef des Piekuakamiulnuatsh, et je m'adresse à vous en leur nom.

Le projet de loi que vous examinez touche à l'utilisation du territoire, donc à notre Nitassinan dans son entièreté. C'est pourquoi nous voulons partager avec vous les préoccupations et les craintes que suscite ce projet de loi, particulièrement en regard de nos droits constitutionnels, et plus particulièrement encore à l'égard de notre titre aborigène.

Malgré le fait que nous considérons n'avoir pas été consultés sur ce projet de loi, nous tenons à souligner que nous sommes ici par notre volonté de participer aux grands débats qui touchent la société dans son entier. Nous vous avons déjà fait connaître à Madame la Ministre Normandeau nos doléances quant aux lacunes de votre ministère en matière de consultation de notre Première Nation, et nous espérons qu'elles seront rapidement corrigées. Mais, nous rappelons que ces consultations lient votre gouvernement en vertu des obligations souscrites dans l'honneur de la Couronne qui se retrouvent dans de nombreux textes, dont notamment le chapitre 19 de l'Entente de principe d'ordre général (EdPOG) et les *Engagements du gouvernement du Québec relativement à la consultation des Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Nutashkuan, signataires de l'Entente de principe d'ordre général, et aux mesures transitoires que cette entente prévoit* (Engagements du Québec).

1. Notre Première Nation et la jurisprudence

Quitte à nous répéter, l'expérience nous a appris la nécessité de rendre les choses claires dès le début de nos interventions portant sur des questions territoriales, et ce, pour que cette assemblée, le gouvernement, et la population en général cessent de confondre nos droits avec les privilèges accordés par le gouvernement à des entreprises industrielles vouées à l'exploitation des ressources naturelles du territoire public situé sur Nitassinan.

C'est pourquoi nous reprenons à notre compte des éléments essentiels déjà présentés par les Premières Nations du Conseil tribal Mamuitun mak Nutashkuan (CTMN), dont nous faisons partie, à l'occasion de l'étude du projet de loi 57 sur l'aménagement durable du territoire forestier.

Nous descendons des premiers occupants du territoire, d'où le qualificatif de « Premières Nations ». Nous n'avons jamais été conquis, nous n'avons jamais encore signé de traité. La Cour suprême du Canada a reconnu l'existence du titre et des droits ancestraux (arrêts Adams, trilogie Van der Peet, et Delgamuukw). La reconnaissance de nos droits ancestraux et de notre titre aborigène sur Nitassinan est à la base de l'EdPOG, que nous avons signée le 31 mars 2004 avec trois autres Premières Nations innues et les gouvernements du Québec et du Canada. Cette entente constitue le

fondement et les lignes directrices des négociations territoriales globales du traité que nous conduisons actuellement avec ces gouvernements.

Le titre aborigène est un droit foncier « *sui generis* », c'est-à-dire d'un genre qui lui est propre, et a comme tel des effets sur le territoire et ses ressources. Ces effets s'exerceront selon les modalités convenues au traité, mais, au départ, la Cour suprême a confirmé, notamment, que :

- Le titre aborigène comprend le droit d'utiliser et d'occuper de façon exclusive les terres visées par le titre;

- Le titre aborigène comprend le droit de choisir les utilisations qui peuvent être faites de ces terres, sous réserve de la restriction ultime que ces usages ne sauraient détruire la capacité de ces terres d'assurer la subsistance des générations futures des peuples autochtones;

- Les terres détenues en vertu du titre aborigène ont une composante économique inéluctable.

La Cour suprême a établi aussi de quelle façon les gouvernements peuvent porter atteinte au titre aborigène. Ainsi, selon l'importance de l'atteinte à nos droits, le gouvernement peut être obligé de consulter et d'accommoder les Autochtones, de les impliquer véritablement dans les décisions touchant la gestion et l'allocation des différents usages du territoire, et cela pouvant aller jusqu'à la nécessité de leur consentement. C'est d'ailleurs ce qui a incité le gouvernement du Québec et celui du Canada à adopter des guides de consultation dans la conduite de leurs affaires respectives. C'est aussi ce qui engage le Québec dans des négociations pour trouver un modus vivendi mutuellement acceptable. Nous démontrons plus loin (section 4) dans quelle mesure, non seulement les Engagements du Québec, approuvés en janvier 2007 (voir document annexe 1), mais même le *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones du Québec* de 2008 (Guide intérimaire), n'ont pas été respectés dans le cadre des consultations avec notre Première Nation portant sur les questions minières.

2. Les obligations gouvernementales

La Cour suprême a statué sur la question des droits ancestraux en indiquant que les gouvernements devaient dans leur réglementation tenir compte entre autres des aspects suivants :

- La réglementation doit être raisonnable;

- La réglementation doit tenir compte du mode de vie des Autochtones;

- La réglementation ne doit pas empêcher les Autochtones d'exercer une activité selon leur mode préféré de pratique.

Dans le cadre de l'EdPOG, il a été convenu de mettre en place des mécanismes permettant la participation réelle et significative des Innus aux processus décisionnels en matière d'exploitation et de gestion des ressources naturelles, de gestion de l'environnement et du territoire. Cette participation réelle a pour objectif premier la prise en compte des droits des Premières Nations de Mamuitun mak Nutashkuan ; elle est basée entre autres sur les principes suivants :

- La participation des Premières Nations de Mamuitun mak Nutashkuan doit être distincte de celle des autres intervenants, car elle est basée sur une relation de gouvernement à gouvernement;

- Elle doit débuter le plus en amont des processus en privilégiant les échanges directs avec les intervenants de première ligne;

- Elle doit prendre en compte aux étapes clés des processus, et avant qu'une décision ne soit prise, les droits et les intérêts des Premières Nations de Mamuitun mak Nutashkuan.

Cette façon de répondre aux divers jugements de la Cour suprême et aux principes de participation réelle des Premières Nations doit guider les gouvernements lorsqu'ils ont à intervenir sur le territoire ancestral d'une Première Nation ayant, comme la nôtre, des droits ancestraux. De plus, cette obligation revient aux gouvernements, qui ne peuvent la déléguer en tout ou en partie à d'autres structures – comprendre pouvoirs municipaux, ou industries de l'exploitation des ressources naturelles –, car c'est une obligation constitutionnelle de la Couronne.

Il peut exister divers types de collaboration avec le milieu et les structures du milieu, et la communauté de Mashteuiatsh a déjà démontré que c'était possible sous certaines conditions et lorsqu'elle y voit un avantage; on n'a qu'à penser à notre collaboration avec la Conférence régionale des élus (CRÉ) et sa Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT). Cependant, ceci n'enlève ni ne diminue en rien notre relation de gouvernement à gouvernement, ni les responsabilités du Québec dans la prise en compte de nos droits ancestraux.

Comme dans le cas de l'utilisation du territoire forestier, il est donc essentiel que notre Première Nation ait un rôle particulier dans les décisions et les orientations concernant la gestion du territoire et l'allocation des ressources minières. C'est seulement à cette condition que les gouvernements et les industries des ressources naturelles auront la certitude d'opérer leurs activités dans le respect de nos droits ancestraux.

3. Nitassinan, traité et Innu Aitun

3.1 Nitassinan

Notre territoire ancestral, que nous appelons « Nitassinan », est à la base de notre culture et constitue un élément essentiel de sa perpétuation. Notre identité même est liée de façon intrinsèque à ce territoire, car il est un lieu de valeurs, de pratiques sociales, spirituelles et sacrées, d'activités économiques, éducatives, politiques et symboliques qui n'ont cessé d'évoluer malgré les contraintes et embûches rencontrées depuis d'innombrables décennies.

On peut brièvement décrire notre Nitassinan ainsi (voir la carte de l'Annexe II) :

- Nous avons notre principal établissement à Mashteuiatsh, tout près de Roberval, mais notre Nitassinan couvre plus de 90,000 km², soit la majeure partie de la Région administrative 02, le Saguenay-Lac-Saint-Jean, ainsi qu'une partie de la région 04 de la Mauricie et de la région 03 de Québec ;

- De plus, nous partageons avec les Innus d'Essipit et de Pessamit un Nitassinan commun, la Partie Sud-Ouest, situé au sud du Nitassinan de Mashteuiatsh et à l'ouest de celui d'Essipit. Il correspond grosso modo à la région de Québec et de Charlevoix en englobant notamment une partie de la Réserve faunique des Laurentides et le Parc national des Grands-Jardins ;

- C'est sur une portion de ce territoire ancestral, le Nitassinan de la Partie Sud-Ouest, que nos ancêtres ont accueilli vers 1650 nos frères Hurons, réfugiés sur l'île d'Orléans à la suite de la destruction, par les nations iroquoises, de la Huronie, sise dans la région des Grands Lacs, de l'Ontario actuelle.

3.2 Le traité

Notre Première Nation est unie avec celles d'Essipit et de Nutashkuan dans la négociation d'un traité menée en notre nom par le CTMN, avec votre gouvernement et celui du Canada. Ce traité décrira notamment, dans un cadre mutuellement convenu, les effets et modalités d'exercice de nos droits ancestraux y compris le titre aborigène, le tout basé sur une coexistence harmonieuse avec les Canadiens et les Québécois. Il est bon de rappeler que l'EdPOG a été signée au printemps 2004 avec l'appui unanime de tous les partis politiques de l'Assemblée nationale.

3.3 La pratique d'Innu Aitun

Les Piekuakamiulnuatsh occupent et gèrent le Nitassinan depuis des millénaires. Cette gestion repose sur deux grands principes :

- Une gestion durable qui vise à transmettre aux générations futures une qualité de territoire assurant la pérennité des ressources. Cette qualité territoriale recherchée est à la base de notre mode de vie, de notre culture et de notre spiritualité distincts, lesquels constituent le fondement de nos droits ancestraux, y compris le titre aborigène sur Nitassinan;

- C'est une gestion locale et intégrée où nos activités sont réparties dans le temps et dans l'espace de façon à préserver la multiplicité de nos usages et la productivité à long terme du territoire.

- Nous désignons ces activités par « Innu Aitun ». Mais Innu Aitun ne se limite cependant pas aux seules activités de chasse, de pêche et de piégeage, car il couvre l'ensemble des activités des Innus sur Nitassinan telles que les cueillettes à des fins de subsistances, rituelles et sociales. La pratique d'Innu Aitun doit être comprise dans son sens large comme il est décrit dans l'Entente de principe d'ordre général aux articles 1.2 et 1.3 :

  1.2 *Innu Aitun désigne toutes les activités, dans leur manifestation traditionnelle ou contemporaine, rattachées à la culture nationale, aux valeurs fondamentales et au mode de vie traditionnel des Innus associé à l'occupation et l'utilisation de Nitassinan et au lien spécial qu'ils possèdent avec la Terre. Sont incluses notamment toutes les pratiques, coutumes et traditions dont les activités de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette à des fins de subsistance, rituelles ou sociales.*

  Tous les aspects spirituels, culturels, sociaux et communautaires en font partie intégrante. Les aspects commerciaux en sont toutefois régis par les lois canadiennes et québécoises prépondérantes.

  1.3 *Innu Aitun implique l'utilisation d'espèces animales, de plantes, de roches, de l'eau et d'autres ressources naturelles à des fins alimentaires, rituelles ou sociales, et à des fins de subsistance conformément à l'article 5.2.4.*

Le Nitassinan est le milieu dans lequel se pratique Innu Aitun et cette pratique en exige donc sa préservation. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas y avoir d'autres activités, comme l'aménagement forestier – nous l'avons déjà reconnu à l'occasion des consultations sur le projet de Loi 57 sur l'aménagement durable du territoire forestier – ou des activités minières, mais cela exige que

celles-ci doivent maintenir la qualité du territoire et permettre la viabilité de tous les usages. En plus de la protection de notre pratique d'Innu Aitun sur le plan constitutionnel, il est manifeste que Innu Aitun se distingue fondamentalement des activités dites de plein air des Québécois.

4. Le processus de consultation relatif au projet de loi 79

Malgré l'existence de nos droits et des devoirs constitutionnels qui en découlent, nous ne pouvons que regretter une fois de plus le laxisme qui a prévalu dans la consultation de notre Première Nation dans l'élaboration d'un projet de loi ayant de toute évidence un fort potentiel d'atteinte à nos droits ancestraux. Ce n'est qu'après maintes démarches officielles – dont la lettre que mon prédécesseur au poste de Chef de Mashteuiatsh, Monsieur Gilbert Dominique, a adressée à Madame la Ministre des Ressources naturelles et de la Faune –, que nous avons pu obtenir une séance d'information, et non de consultation, sur ce projet de loi – alors que cette présente commission parlementaire en étudiait déjà le contenu. Nous ne pouvons qu'espérer que cette triste habitude de considérer nos droits loin derrière les privilèges accordés aux industriels et aux pouvoirs locaux et régionaux prenne rapidement fin.

Selon les Engagements du Québec, la consultation doit non seulement viser notre Première Nation, mais elle doit également tenir compte des dispositions de l'EdPOG ainsi que des discussions tenues dans le cadre de la négociation territoriale globale. Nous faisons remarquer que le Guide intérimaire du Québec – qui est un reflet des principes jurisprudentiels de base applicables à l'ensemble des Premières Nations au Québec – précise que la consultation s'applique à l'élaboration des lois et règlements susceptibles de porter atteinte à nos droits et intérêts (cf. page 4). Celui-ci doit donc être appliqué avec encore plus de rigueur en présence d'une Première Nation ayant signé une entente de principe et étant impliqué dans la négociation d'un traité avec votre gouvernement.

4.1 Manquements du Québec dans le cadre de la consultation de notre Première Nation

Le Québec est en défaut à l'égard de notre Première Nation en raison notamment des exigences suivantes qui n'ont pas été respectées dans le processus de consultation sur l'élaboration du projet de loi 79 sur les mines :

- La démarche de consultation n'a pas été amorcée le plus en amont possible et n'a pas tenu compte des dispositions de l'EdPOG et, le cas échéant, les discussions tenues dans le cadre de la négociation territoriale, notamment à l'étape de la planification stratégique, de telle sorte qu'il n'a pas été possible de modifier la position de départ (Guide intérimaire, p.9 et 11; Engagements du Québec, § 6). Les deux séances d'information (18 mai et 14 juin 2010) n'ont eu lieu qu'après le dépôt du projet de loi en commission parlementaire, et ce malgré l'amorce de la stratégie minérale en 2009 et les démarches entreprises par notre Première Nation;

- Le Québec n'a pas fourni rapidement et de façon objective l'information pertinente et disponible la plus complète possible sur le projet de loi (Guide intérimaire, p.11). Ces informations auraient dû d'ailleurs être transmises préalablement à toute consultation;

- Cette absence de consultation n'a pu permettre que le Québec manifeste son intention de tenir compte réellement des droits et intérêts de notre Première Nation (Guide intérimaire, p.10 et 12). Ainsi, le Québec aurait dû s'efforcer de comprendre les préoccupations formulées par notre Première Nation et d'y répondre. Les séances d'information ayant été tenues avec notre Première Nation ne constituent pas une véritable consultation;

- Le Québec n'a pas agit avec diligence, ni déployé tous les moyens raisonnables dans les circonstances pour assurer une pleine participation au processus de consultation ainsi qu'une collaboration technique pour l'échange des données;

- Le Québec n'a donc pu fournir à notre Première Nation une rétroaction en précisant les efforts consentis pour tenir compte des préoccupations soulevées (Guide intérimaire, p.12). Notons que cette rétroaction aurait dû avoir lieu dans le cadre d'échanges permettant de convenir rapidement de mesures d'accommodement aux préoccupations exprimés;

- Enfin, il n'y a donc pas eu de bilan de consultation, et le mémoire au Conseil des ministres n'a certainement pas pu en faire état (Guide intérimaire, p.14).

Et, en ce qui concerne les aspects prévus au Canevas de consultation (voir document à l'Annexe 3):

- L'attribution de nouveaux droits ou baux sur notre Nitassinan n'a pas préalablement fait l'objet de consultation avec notre Première Nation (EdPOG, article 19.2, Canevas de consultation);

- Notre Première Nation n'a pas été informée des activités d'exploration réalisées sur notre Nitassinan (Canevas de consultation, article 1.4). Par exemple, nous attendons toujours des réponses à nos questions sur les activités de la compagnie Abitex, ainsi que des autres détenteurs de baux miniers sur l'ensemble de notre Nitassinan, incluant la Partie Sud-ouest.

4.2 Proposition de solutions

Dans le cadre de ce processus de consultation concernant le projet de loi 79 sur les mines, nous demandons :

Recommandation 1
Que le Québec entame de véritables consultations avec notre Première Nation, consultations qui respectent le Guide intérimaire et l'EdPOG, notamment les Engagements découlant des mesures transitoires.

Il s'agit ici de nous transmettre l'ensemble de l'information pertinente, incluant les rapports d'experts, de prendre réellement en compte les préoccupations que nous avons exprimées, et de travailler ensemble afin de trouver des accommodements à nos préoccupations. Le Québec doit être ouvert à ajuster son positionnement dans ce dossier afin de tenir compte de nos préoccupations.

Recommandation 2
Suite au dépôt du présent mémoire et avant le dépôt du projet de loi 79 à l'Assemblée nationale, que le Québec transmette à notre Première Nation un rapport faisant état de la façon dont nos préoccupations auront été prises en compte et des accommodements proposés.

Notons qu'en l'absence d'un tel rapport, le Québec serait en défaut en vertu des Engagements du Québec.

En ce qui concerne les types de consultation prévus au Canevas de consultation, nous sommes d'avis que :

Recommandation 3
Le Québec doit nous transmettre l'ensemble de l'information pertinente et disponible concernant les activités minières se déroulant sur notre Nitassinan, incluant la Partie Sud-Ouest

Recommandation 4
Le Québec doit mettre en place des mesures afin de s'assurer qu'aucun nouveau droit ou bail n'est émis sur notre Nitassinan sans nous consulter préalablement à leur attribution.

Recommandation 5
Le Québec doit tenir des séances d'information annuelles concernant le portrait de l'exploration minière sur notre Nitassinan, et nous consulte avant que toute activité d'exploration minière nécessitant un déboisement majeur, la construction de chemins ou le prélèvement d'échantillons de plus de 50 tonnes soit entamée.
(Canevas de consultation, annexe)

Recommandation 6

Le Québec doit assurer un suivi des activités de la compagnie Abitex dans le Parc innu des Monts Otish. À cette fin, il doit nous fournir les réponses aux questions que nous avons soulevées concernant la nature des travaux, l'installation du campement temporaire et l'émission du permis. (Canevas de consultation, articles 2.1 à 2.6)

5. Nos préoccupations à l'égard du projet de loi 79

C'est à la lumière du contexte précédent que nous présentons maintenant nos principales préoccupations concernant ce projet de loi, qui à nos yeux ressemble à un autre ajustement d'une loi déjà ancienne dans son concept fondamental du « *free mining* ». En fait, en raison des arguments développés ci-dessous, nous croyons qu'une refonte en profondeur de la *Loi sur les mines* est nécessaire, à l'instar de ce qui a été fait pour le régime forestier.

5.1 Les deux failles majeures du projet de loi 79

Deux critiques importantes ressortent de la lecture du projet de loi 79 en regard des articles de la *Loi sur les mines* que le gouvernement veut modifier.

5.1.1 Absence de référence aux Premières Nations

Aucun article de la *Loi sur les mines* – à l'exception mineure et paradoxale de 305.1 qui stipule que le ministre consulte, entre autres des communautés autochtones, avant de classer un site géologique exceptionnel – ne fait mention des communautés autochtones, de leurs droits, de leurs territoires, de leurs intérêts et de la nécessité de les consulter.

Cette lacune significative d'une autre époque n'est pas corrigée dans le projet de loi 79, puisqu'il n'y a absolument aucune référence faite aux Autochtones ou aux Premières Nations.

Contrairement à la récente *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, aucun article du projet de loi 79 ne reprend les éléments de base des droits constitutionnels des Autochtones, et du devoir de consulter et d'accommoder qui en découle. Pourtant, ce devoir est explicitement balisé dans le guide intérimaire de consultation du Québec, dans l'EPOG – notamment dans le chapitre 19 sur les mesures transitoires –, ainsi que dans les Engagements du Québec.

Cette absence incompréhensible de respect des droits autochtones, particulièrement du titre aborigène lié au territoire, démontre que, dans le domaine des activités minières, les Premières Nations sont totalement ignorées, alors que n'importe quel non-autochtone peut se

prévaloir de droits d'exploration et d'exploitation des ressources minérales sur nos territoires ancestraux.

Cela est d'autant plus paradoxal que la *Loi sur les mines* précise à l'article 8 (partie non modifiée dans l'article 3 du projet de loi 79), que : « *Sont des droits réels immobiliers les droits miniers conférés au moyen des titres suivants: claim ; permis d'exploration minière ; bail minier ; concession minière* ; etc. »

Quant à la gestion des territoires et à la délivrance des permis, nous n'avons pas détecté de changements majeurs aux procédures connues d'obtention des claims, de jalonnement ou de désignation sur carte[1]. Il y a bien entendu quelques situations où le ministre peut intervenir pour soustraire certains territoires, mais cela se limite aux aires protégées, aux écosystèmes forestiers exceptionnels, où encore à des territoires « *délimités à des fins non exclusives de récréation, de tourisme ou de conservation...* », mais jamais pour des raisons de droit, d'occupation ou de sites d'intérêts autochtones… et de respect des ententes existantes avec les Premières Nations.

Recommandation 7
À l'instar de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, insérer dans la loi un chapitre faisant explicitement référence aux Autochtones et aux devoirs constitutionnels du Québec de les consulter, et le cas échéant de les accommoder, sur tout projet minier, incluant l'exploration ou l'exploitation, se déroulant sur leur territoire ancestral.

Recommandation 8
Identifier précisément les articles traitant de projets, de programmes et de politiques sur lesquels les Autochtones doivent être consultés en regard des atteintes possibles à leurs droits et intérêts.

Recommandation 9
Identifier dans la *Loi* les territoires d'intérêt autochtone dont le ministre doit tenir compte avant d'autoriser ou de restreindre, voire d'interdire des activités minières portant atteinte à nos droits

5.1.2 Nulle place pour les valeurs environnementales, le développement durable et la conservation de la biodiversité

Les Premières Nations sont reconnues pour leur culture ancestrale respectueuse de leur environnement et de la préservation des ressources vitales. Ces valeurs sont encore au cœur de nos

[1] Ni la *Loi sur les mines*, ni le projet de modification ne fournissent de définitions du vocabulaire lié à la prospection et à l'obtention de droits ou titres.

préoccupations puisqu'en 2005, pour donner suite à une importante consultation locale, le Conseil des Montagnais du Lac Saint-Jean (CDMLSJ) adoptait la Politique d'affirmation culturelle des Pekuakamiulnuatsh. Cette politique comporte plusieurs thèmes (territoire, culture, patrimoine, etc.) pour lesquels des enjeux et des orientations ont été définis. L'une de ces orientations vise notamment le maintien de la biodiversité sur Nitassinan. Après l'adoption en 2008 du plan d'action reliée à cette politique, le Conseil s'est doté en 2009 d'une grille d'analyse de développement durable par laquelle les projets sont analysés selon différents critères reconnus. Cela explique certainement une de nos profondes insatisfactions à l'égard de ce projet de loi.

En effet, que ce soit dans la *Loi sur les mines* ou dans le projet de loi 79, nulle part, ni dans les notes explicatives, ni dans un préambule, ni dans les articles, ne peut-on comprendre que le ministère – responsable entre autres du territoire et des activités minières – est préoccupé par les impacts environnementaux des activités minières, ni comment il compte en tenir compte. Bien sûr, des juristes vont arguer que la *Loi* fait maintes références à la consultation du ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, et que les articles 232.12 et 240 de la *Loi* établissent un lien juridique avec la *Loi sur la qualité de l'environnement* et les procédures d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Mais ces références ne renvoient qu'à une simple consultation du ministre.

Malgré le fait que le gouvernement ait adopté une stratégie de développement durable, qu'il ait signé la Convention sur la diversité biologique, qu'il se soit fixé une cible pour réduire les gaz à effet de serre, nous constatons qu'aucun de ces éléments, auxquels nous les Premières Nations adhérons, n'aient été considérés dans sa *Loi sur les mines* ni dans les modifications aujourd'hui proposées. Pourtant, l'aménagement forestier vient de prendre un virage significatif en la matière, pourquoi n'en est-il pas de même pour la gestion des activités minières ?

Cela est d'autant plus étonnant que le Ministère des Ressources naturelles et de la Faune a adopté un *Plan d'action du développement durable 2008-2011*. Un des grands objectifs de ce plan d'action s'intitule « *Adopter une gestion intégrée et régionalisée des ressources naturelles et du territoire* », tandis qu'une des actions retenues pour atteindre cet objectif est d'« *optimiser la contribution des communautés autochtones au processus de consultation* ». Autant dire que le secteur minier du MRNF semble ignorer ces engagements ministériels.

Recommandation 10
Inscrire en bonne et due forme les engagements du gouvernement, y compris ceux du MRNF, en matière de développement durable, de conservation de la biodiversité et de gestion intégrée pour une conciliation des usages sur le territoire et des ressources, particulièrement à l'égard des valeurs, intérêts et droits des Premières Nations.

Recommandation 11
Soumettre la *Loi sur les mines* à une stratégie d'aménagement minier durable, incluant principes, indicateurs et suivis.

5.2 Des articles à modifier ou à expliciter

Outre les lacunes observées dans le projet de loi et discutées ci-haut, nous avons aussi des interrogations et des commentaires à faire sur quelques-uns de ses articles ; cette liste n'est toutefois pas exhaustive.

- L'article 3 renvoie à l'article 8 de la *Loi*, qui déclare que les claims, permis d'exploration et autres permis, sont « *des droits réels immobiliers* ».
  Commentaire : Bien que la modification ne fait que préciser ou modifier certains titres, nous nous demandons comment ces « *droits réels immobiliers* » peuvent interférer avec nos droits constitutionnels que sont les droits ancestraux et le titre aborigène. Nous avons souvent à supporter cette confusion entre nos droits constitutionnels et des droits accordés par le gouvernement, lesquels relèvent plutôt de la nature du privilège. Et comme aucune mention de nos droits n'est faite dans le projet de loi 79, le détenteur de ces privilèges miniers peut être porté à penser que ces titres que lui accorde le gouvernement le placent au-dessus de la loi constitutionnelle. Alors qu'en vertu de l'article 109 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Québec a reçu les terres et ressources sous réserve des droits ancestraux, y compris le titre aborigène, des Innus.

- L'article 33, 3^{e} paragraphe, renvoie à l'article 101 de la *Loi*. Cet article 33 ajoute, après le 1er alinéa de 101 donnant le pouvoir au ministre de conclure des baux miniers, que « *Le titulaire doit, préalablement à la demande de bail minier, procéder à une consultation publique dans la région concernée selon les modalités fixées par règlement. Le plan de réaménagement et de restauration doit être accessible au public au moins 30 jours avant le début de la consultation. Le ministre juge de la suffisance de la consultation et peut imposer toutes mesures additionnelles.* »
  Commentaire : Deux problèmes sont ici soulevés par cet article du projet de loi.

D'une part, la consultation publique n'exige pas que les communautés autochtones soient spécifiquement consultées. Et rien ne définit ce que signifie « *la région concernée* », alors que pour nous, il doit s'agir du Nitassinan. D'autre part, ce n'est pas le ministre qui consulte, mais le titulaire des droits accordés par le ministre, ce qui est inacceptable pour notre Première Nation, car l'obligation de consulter et d'accommoder s'il y a lieu en territoire public situé sur Nitassinan relève du Québec et non du promoteur minier[2].

Cependant, plus loin le projet de loi ajoute que « *Le ministre peut assortir le bail minier de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire ou prendre en considération les commentaires reçus lors de la consultation publique.* », et que « *Le titulaire du droit minier doit constituer un comité de suivi, selon les modalités déterminées par règlement, afin de s'assurer du respect des engagements qu'il a pris à la suite des observations qui lui ont été faites lors de la consultation publique.* »

Nous pensons que ces derniers alinéas devraient être complétés par des modalités particulières et distinctes pour les Premières Nations, et ce, dans le respect des obligations gouvernementales et des processus prévus et particuliers qui en découlent.

Ce commentaire s'applique aussi à l'article 36, qui renvoie à l'article 140 de la *Loi* qui porte sur l'exploitation de la tourbe. Quand un bail vise l'exploitation de la tourbe, le demandeur doit procéder préalablement à une consultation publique, et le ministre peut alors « *assortir le bail de conditions visant à éviter les conflits avec d'autres utilisations du territoire...* » ; en outre, le demandeur doit établir un comité de suivi. Les conflits d'utilisation avec d'autres utilisations devraient exprimer clairement ceux découlant des droits constitutionnels des Premières Nations. Également, des modalités particulières et spécifiques devraient s'appliquer au comité de suivi pour qu'une Première Nation ne se retrouve pas, par exemple, au rang d'un quelconque organisme de récréation…

- L'article 38 renvoie à l'article 142 de la *Loi*. Le ministre peut refuser une demande de bail pour un motif d'intérêt public. Il peut aussi refuser une demande de bail pour gravière pour éviter des conflits d'usage.
  Commentaire : Encore ici l'intérêt public amalgame probablement les droits constitutionnels et les intérêts privés ou corporatifs. Il est nécessaire que le gouvernement précise ce concept d'intérêt public, et le relativise par rapport à nos droits constitutionnels.

---

[2] Au mieux, ce dernier pourrait envisager de passer des ententes sur les répercussions et avantages (ERA) avec la ou les Premières Nations touchées, mais seulement après que le Québec ait effectué les consultations appropriées.

Au fait, par quels mécanismes formels une Première Nation peut-elle intervenir pour attirer l'attention du ministre, si elle n'est pas formellement tenue au courant de ces projets miniers ?

Recommandation 12
Que le concept d'intérêt public soit clarifié, encadré et distingué des intérêts et droits des Premières Nations.

- L'article 40, renvoi à l'article 144 de la *Loi*. Cet article 144 traite entre autres des cimetières catholiques et autres cimetières « légaux ». Voir aussi les articles 56 et 57 qui touchent les cimetières.
  Commentaire : Encore ici, il semble que pour le Québec, les cimetières se limitent aux cimetières officiels. Qu'en est-il des sites de sépultures et des cimetières autochtones non couverts par ces deux lois sur les cimetières ?

Voir recommandation 9

- L'article 62, renvoi à l'article 304 de la *Loi*. Cela concerne le pouvoir du ministre en matière de réserve à l'État, de soustraction au jalonnement, de désignation sur carte, pour des motifs qu'il juge d'intérêt public.
  Commentaire : Cet article s'applique aux refuges biologiques, aux écosystèmes forestiers exceptionnels, au territoire d'application du zonage agricole, etc., mais il ne s'applique à aucun territoire d'intérêt autochtone.
  Nous nous questionnons aussi sur l'utilisation de ces pouvoirs en relation avec l'EdPOG, particulièrement avec le chapitre 19 sur les mesures transitoires. À titre d'exemple, dans le cadre des négociations de la protection du projet de parc innu des Monts Otish, inscrit dans l'EdPOG, la notion d'intérêt public était ambigüe, ce qui a provoqué des délais et incertitudes sur le plan juridique au détriment des intérêts des Innus. Nous rappelons que nous avons dû nous battre fermement pour obtenir que le ministre applique une mesure de réserve à l'État au territoire de ce projet de parc innu, mais que cette mesure a été prise alors qu'environ le tiers du projet de parc innu (cf. EPOG, 2004) était déjà grevé de claims miniers. Ces claims miniers n'auraient jamais dû être octroyés, tout au moins sans que la Première Nation de Mashteuiatsh, assise à la même table de négociation que le Québec, ait été consultée. Cette situation pour le moins laxiste a eu pour effet de mettre notre projet de parc innu en danger en créant une situation d'incompatibilité entre un statut de parc et des activités minières.

Lorsque des droits sont confiés aux tiers, le Québec peut uniquement les retirer par processus d'expropriation, une mesure que le Québec n'est pas prêt à prendre. Par conséquent, il est crucial qu'une consultation préalable ait lieu avec notre Première Nation et que le Nitassinan soit soustrait du jalonnement et de la désignation sur carte au motif d'intérêt public.

Voir recommandation 9

- L'article 71 stipulant que « *Les délimitations à des fins non exclusives de récréation, de tourisme ou de conservation de la flore, de la faune ou d'un écosystème forestier exceptionnel classé par le ministre selon l'article 24.4 de la Loi sur les forêts (L.R.Q, chapitre F-4.1) sont réputées être des réserves à l'État en vertu de l'article 304 de la Loi sur les mines* » fera peut-être en sorte qu'il sera plus facile de faire des réserves à l'État, mais encore une fois, qu'en sera-t-il de son application sur nos territoires d'intérêt ?

6. Conclusion

6.1 Information ou consultation ?

Sur la base de l'existence reconnue de nos droits, et malgré les devoirs constitutionnels qui en découlent, nous ne pouvons que regretter une fois de plus le grand laxisme qui a prévalu dans la consultation de notre Première Nation sur un projet de loi ayant de toute évidence un fort potentiel d'atteinte à nos droits ancestraux. Ce n'est qu'après maintes démarches de notre part que nous avons obtenu une séance d'information – et non de consultation – sur ce projet de loi, pendant que cette présente commission parlementaire en étudiait déjà le contenu. Nous ne pouvons qu'espérer que cette triste habitude de considérer nos droits loin derrière les privilèges accordés aux industriels et aux pouvoirs locaux et régionaux prenne rapidement fin.

6.2 Un projet de loi à revoir

Parmi les critiques que nous faisons du projet de loi 79, nous en retenons deux principales.

Premièrement, le projet de loi 79 ne fait aucune mention des droits et titres, ni de l'occupation du territoire par les Premières Nations. Le devoir constitutionnel de consultation des Autochtones est totalement absent du projet de loi – tout comme de la *Loi sur les mines* qu'il entend modifier. Nos sites et nos préoccupations ne font même pas partie de la liste des raisons pour lesquelles le ministre peut intervenir soit pour réglementer, soit pour interdire des activités minières.

Deuxièmement, le projet de loi ne propose aucune amélioration des activités minières en regard des impacts environnementaux qu'elles causent ou sont susceptibles de causer.

Ne serait-ce que sur ces deux points, nous demandons, à l'instar de ce qui a été fait pour le régime forestier, que des modifications profondes, voire une refonte globale, de la *Loi sur les mines* soient entreprises sur des bases plus respectueuses des droits des Premières Nations et des valeurs du développement durable et de protection de l'environnement.

En fin de compte, bien de nos critiques auraient pu être évitées si le Québec avait respecté ses devoirs constitutionnels à notre égard, et particulièrement ses propres directives et engagements consignés dans son 1) Guide intérimaire de consultation, 2) les Engagements du Québec et dans 3) l'Entente de principe d'ordre général.

Annexe I - Engagements du Québec

Lignes directes: (514) 847-4674 LYF et (514) 847-4401 JGB
Télécopieur direct : (514) 286-5474
YFortier@ogilvyrenault.com et jbertrand@ogilvyrenault.com

Montréal, le 14 février 2007

Me Carl Nepton
Négociateur en chef pour le Conseil
tribal Mamuitun mak Nutakuan
Mamuitun et Nutakuan
1771, rue Amishk
Mashteuiatsh (Québec)
G0W 2H0

OBJET : Engagements du gouvernement du Québec relativement à la consultation des Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Nutakuan, signataires de l'Entente de principe d'ordre général, et aux mesures transitoires que cette entente prévoit

Cher collègue,

Lors d'une récente rencontre de négociation, vous avez exprimé le souhait de recevoir confirmation que le texte intitulé : « Engagements du gouvernement du Québec relativement à la consultation des Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Nutakuan, signataires de l'Entente de principe d'ordre général, et aux mesures transitoires que cette entente prévoit» (ci-après les « Engagements ») avait bel et bien été envoyé aux ministères concernés.

Par la présente, je vous confirme que ce document a été transmis aux sous-ministres des principaux ministères du gouvernement du Québec par le Secrétaire général associé au Secrétariat aux affaires autochtones, monsieur André Maltais, dans une correspondances datée du 24 janvier 2007. Les destinataires de cet envoi ont été invités à diffuser le contenu de ce document au sein de leurs ministères respectifs.

Pour vos dossiers, vous trouverez ci-joint la version finale de ce document.

En espérant le tout à votre satisfaction, nous vous prions de croire, cher collègue, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Jean G. Bertrand
Négociateur

p.j.
cc Monsieur Benoît Bouchard, négociateur fédéral

Engagements du gouvernement du Québec relativement à la consultation des Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Nutakuan, signataires de l' Entente de principe d'ordre général, et aux mesures transitoires que cette entente prévoit

---

1. Contexte

Le 31 mars 2004, le Québec ratifiait l'Entente de principe d'ordre général (EPOG) conclue avec le Canada et les quatre (4) Premières Nations innues représentées par le Conseil tribal Mamuitun mak Nutakuan (Mamuitun), soient les Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Nutakuan. Depuis ce temps, des efforts ont été déployés pour intégrer l'ensemble des Premières Nations innues du Québec à une seule table de négociation et, en conséquence, les discussions sur le texte final du traité sont encore à venir.

Dès lors, les ministères et organismes gouvernementaux ont mis en place des mesures particulières de sorte que les engagements du gouvernement au regard de l'EPOG soient respectés convenablement, dont certaines touchent spécifiquement les affectations territoriales de l'EPOG telles les terres en pleine propriété innue (Innu Assi) et les sites patrimoniaux.

Au printemps 2006, une nouvelle phase de négociation a été entreprise avec les Premières Nations innues représentées par Mamuitun, à l'exclusion de la Première Nation de Betsiamites qui a refusé de poursuivre les discussions à la table de négociation territoriale globale et qui a plutôt opté de recourir aux tribunaux. Les négociations avec ces Premières Nations sont menées sur la base de l'EPOG et un calendrier de travail a été convenu entre les parties pour aborder les différents chapitres qui constitueront le traité final.

Cependant, depuis la reprise des discussions et malgré les efforts que les ministères et organismes gouvernementaux ont déployés pour prévenir toute atteinte aux engagements convenus dans l'EPOG, plusieurs griefs ont été exprimés à la table de négociation par les Premières Nations innues qui y sont présentes en regard de certaines actions ou projets gouvernementaux qui porteraient atteinte, selon elles, aux droits ancestraux qu'elles revendiquent ou qui semblent faire fi des dispositions de l'EPOG. Les Premières Nations innues concernées estiment que le développement se poursuit sur les territoires en négociation sans qu'elles ne soient adéquatement consultées pour exprimer leurs préoccupations relativement à leurs droits et intérêts. Ces griefs nuisent actuellement à la mise en place d'un climat constructif qui doit nécessairement soutenir cette négociation devant mener à une entente finale.

Ce contexte est grandement influencé par l'évolution récente de la jurisprudence en matière de droits autochtones, notamment les arrêts *Haïda*[1] et *Taku River*[2], qui ont apporté un nouvel éclairage en matière d'obligation, découlant de l'honneur de la Couronne, de consulter et, le cas échéant, d'accommoder les Premières Nations. Afin de traduire concrètement ses obligations en cette matière, le gouvernement du Québec a adopté, au printemps 2006, le *Guide intérimaire en matière de consultation des*

---

[1] *Nation Haïda* c. *C.-B. (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511.
[2] *Première nation Tlingit de Taku River* c. *C.-B.*, [2004] 3 R.C.S. 550.

communautés autochtones, qui représente la base à partir de laquelle les ministères et organismes doivent moduler leurs pratiques de consultation afin de répondre aux exigences énoncées par la Cour suprême du Canada.

Compte tenu que la jurisprudence en matière de consultation des peuples autochtones a évolué particulièrement depuis la ratification de l'EPOG et qu'une phase intensive de négociation est actuellement en cours, il convient d'encadrer davantage les efforts de consultations déjà mis en place par les ministères et organismes gouvernementaux dans ce nouveau contexte juridique et au regard du *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones*. À cet égard, le gouvernement du Québec se doit d'apporter des précisions quant à son obligation de consulter les Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Nutakuan, et de préserver les modalités de l'EPOG.

2. Obligations du gouvernement du Québec

En vertu du droit constitutionnel canadien, tel qu'interprété par la Cour suprême du Canada dans le cadre d'affaires qu'elle a jugées au cours des dernières années, l'honneur de la Couronne est toujours en jeu lorsque cette dernière transige avec les peuples autochtones. L'honneur de la Couronne fait naître différentes obligations qui incombent aux gouvernements fédéral et provinciaux selon leurs compétences constitutionnelles respectives. En outre, il requiert la tenue de négociations de bonne foi devant mener à un règlement équitable des revendications autochtones qui sont bien fondées. C'est notamment dans cette optique que le Québec et le Canada ont conclu l'EPOG et qu'ils poursuivent actuellement des négociations en vue d'en arriver à un traité avec les Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Nutakuan. L'obligation de négocier honorablement, selon la Cour suprême du Canada, fait en sorte que les gouvernements et leurs mandataires ne peuvent «traiter cavalièrement les intérêts autochtones qui font l'objet de revendications sérieuses dans le cadre d'un processus de négociation et d'établissement d'un traité» (par. 27). Cela est d'autant plus vrai en ce qui concerne ces Premières Nations, parce que l'EPOG prévoit que leurs droits ancestraux, dont le titre aborigène, seront reconnus dans un traité. Ils auront les effets et s'exerceront selon des modalités qui y seront prévues, mais dont les principes sont déjà contenus dans l'EPOG. Cette entente de principe contient par ailleurs des dispositions intitulées « mesures transitoires » stipulant entre autres que le Québec prendra les mesures nécessaires pour prévenir une atteinte aux droits et intérêts visés par l'EPOG et préparer la mise en œuvre de l'éventuel traité.

Dans sa décision d'avril 2006 dans l'affaire *Kruger*[3], la Cour d'appel du Québec a d'ailleurs souligné l'importance des dispositions de l'EPOG portant sur les « mesures transitoires » et ce, malgré le fait qu'aucun traité n'ait encore été conclu. En effet, cette cour a écrit que « [m]ême si l'EPOG n'avait aucune valeur juridique, elle comportait malgré tout des stipulations qui prévoyaient des mesures transitoires que les gouvernements étaient obligés d'adopter, sinon légalement, du moins moralement ou honorablement. » (par. 15). Bien que les parties signataires de l'EPOG aient convenu que celle-ci ne créait aucune obligation légale, elles doivent respecter leur obligation de négocier de bonne foi et veiller à ce que les modalités contenues dans l'EPOG soient préservées tout au long du processus de négociation devant mener à un traité.

---

[3] *Kruger Inc. c. La Première Nation des Betsiamites et al.*, CAQ. 29 avril 2006

Par ailleurs, l'honneur de la Couronne exige de prendre en considération les droits et intérêts revendiqués des peuples autochtones et, par conséquent, comme le rappelle le *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones,* les ministères québécois doivent les consulter et, dans certains cas, les accommoder. Dans le cas des Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites, et de Nutakuan, dont certaines d'entre elles négocient actuellement en vue de la conclusion d'un traité, comme cela a été expliqué précédemment, cette consultation doit avoir comme prémisses de base les modalités décrites dans l'EPOG.

Par conséquent, il y a lieu de rappeler et de diffuser au sein des ministères et organismes gouvernementaux des précisions quant aux engagements du gouvernement du Québec qui découlent de l'EPOG et aux comportements à observer dans toute démarche de consultation auprès des Premières Nations signataires de l'EPOG lorsque des actions sont susceptibles de porter atteinte à leurs droits et intérêts convenus à l'EPOG.

3. Champ d'application

Les ministères et les organismes québécois doivent considérer les modalités de l'EPOG dans la gestion de leurs affaires courantes et ainsi agir avec prudence lorsque des décisions sont prises à l'égard des territoires qui sont visés par l'EPOG pour les Premières Nations innues qui sont présentement en négociation, notamment dans les cas suivants :

- Lorsqu'une action risque de mettre en péril, de façon directe ou indirecte, la poursuite des négociations ou l'atteinte des conditions préalables à la finalisation du traité.

- S'il apparaît, de façon raisonnable, que le traité ne pourra remédier à une situation créée par une décision prise par un ministère durant la période s'écoulant entre la ratification de l'EPOG et la signature du traité.

- S'il appert qu'une situation ou un état de fait qui existait à la date de la ratification de l'EPOG ne pouvait être retrouvé ou recréé à la date de la ratification du traité.

En ce qui concerne la Première Nation de Betsiamites, bien qu'elle ait choisi de se retirer de la table de négociation, elle demeure signataire de l'EPOG et il convient dès lors d'appliquer à son endroit les présentes orientations.

Toutes mesures administratives doivent ainsi tenir compte en tout temps de l'ensemble des paramètres qui sont à la base de l'EPOG. Il appartient aux ministères et organismes gouvernementaux de voir à l'application et au respect des présentes précisions quant aux engagements du gouvernement du Québec dans le cadre des consultations qu'ils mènent auprès de ces Premières Nations innues. La coordination de l'application de celles-ci relève par ailleurs du Secrétariat aux affaires autochtones compte tenu de son implication dans la conduite des négociations avec les Autochtones.

4. Les mesures transitoires

Tel que mentionné précédemment, le chapitre 19 de l'EPOG prévoit que les gouvernements prendront des mesures nécessaires pour que les modalités qui y sont prévues soient prises en compte d'ici la signature du traité. Il comprend entre autres les clauses suivantes :

> 19.1 :
> Dès la signature de la présente entente, le Canada et le Québec, suivant leurs compétences respectives, prendront les mesures transitoires jugées nécessaires pour prévenir une atteinte aux droits et intérêts visés dans la présente entente suivant les différentes affectations territoriales convenues, et les mesures de développement socio-économique convenues, et préparer la mise en vigueur du Traité.
>
> 19.2 :
> Ces mesures transitoires pourront porter notamment sur la prévention contre les cessions de terres, l'attribution de nouveaux droits ou baux ou toutes autres activités qui pourraient porter préjudice à la mise en application des dispositions du Traité.
>
> 19.4 :
> Ces mesures pourront également prévoir les acquisitions ou autres arrangements favorisant la mise en place des mesures prévues au chapitre du développement socio-économique ainsi que la mise en place des mesures de formation requises pour préparer les Innus à mettre en œuvre le Traité et à profiter pleinement de ses effets.
>
> 19.5 :
> Des mesures transitoires particulières pourront être prises pour chacune des Premières Nations.
>
> 19.6 :
> Parallèlement aux expériences pilotes prévues à la section 6.9, le Canada et le Québec, suivant leurs compétences respectives, favoriseront, sur une base volontaire, la participation des Premières Nations et de leurs membres à la gestion du territoire, de l'environnement et des ressources naturelles en appliquant, lorsque possible, les procédures qui ont été convenues au cours de la négociation et qui feront l'objet d'ententes complémentaires dans le cadre du chapitre sur la participation réelle.

L'objectif de ces dispositions n'est pas de freiner le développement du Québec, ni d'accorder les bénéfices d'un éventuel traité avant sa conclusion et son entrée en vigueur, mais plutôt de rappeler qu'il faut éviter de porter atteinte aux droits et intérêts prévus dans l'EPOG, notamment ceux relativement aux différentes affectations territoriales et aux mesures de développement socio-économique.

5. Le régime territorial

Le régime territorial est un chapitre majeur de l'EPOG dont il importe de rappeler les principaux éléments.

D'abord, les Innu Assi correspondent à des terres en pleine propriété innue. Les limites de ces terres sont précisées de façon préliminaire à l'annexe 4.2 de l'EPOG. En plus des limites agrandies des réserves indiennes actuelles, les Innu Assi comprennent aussi des sites patrimoniaux. L'EPOG prévoit également la désignation d'autres sites

patrimoniaux qui, bien que demeurant des terres du domaine de l'État, feront l'objet d'une réglementation québécoise mutuellement convenue et adaptée avec la partie innue en fonction de critères devant protéger leur caractère patrimonial innu présent sur ces sites. Dans certains cas, un Innu Assi peut même se retrouver dans les limites d'un site patrimonial. Lorsqu'ils envisagent des actions ou des projets (octroi de droits, projets de développement, modification d'affectations, etc.) sur les futurs Innu Assi, sites patrimoniaux, parcs ou toute autre affectation territoriale identifiée expressément dans l'EPOG, les ministères et organismes doivent porter une attention particulière aux effets de ces actions ou projets sur ces terres.

Sur le reste du territoire public revendiqué par chacune des Premières Nations innues concernées, aussi appelé «Nitassinan» et dont les limites sont détaillées de façon préliminaire à l'annexe 4.1 de l'EPOG, les dispositions prévues sont celles liées à la pratique de l'Innu Aitun, tel que décrit au chapitre 5 de l'EPOG, ainsi qu'à la participation aux processus de décision relatifs à la gestion du territoire, des ressources naturelles et de la protection de l'environnement. Les activités et interventions qui y sont menées ou autorisées par le gouvernement doivent prendre en compte les dispositions prévues dans l'EPOG en regard du Nitassinan de chacune de ces Premières Nations.

6. L'obligation de consulter les Premières Nations innues signataires de l'EPOG

Dans le contexte où le gouvernement du Québec a accepté de négocier avec la nation innue une revendication territoriale globale, l'obligation de consulter adéquatement les Premières Nations innues signataires de l'EPOG, conformément à la jurisprudence et au Guide intérimaire, prend tout son sens. Le gouvernement du Québec doit non seulement consulter ces Premières Nations mais aussi tenir compte de l'EPOG qui prévoit un régime territorial et d'autres dispositions et ce, tant que le processus de la négociation territoriale globale se poursuivra sur la base de celle-ci.

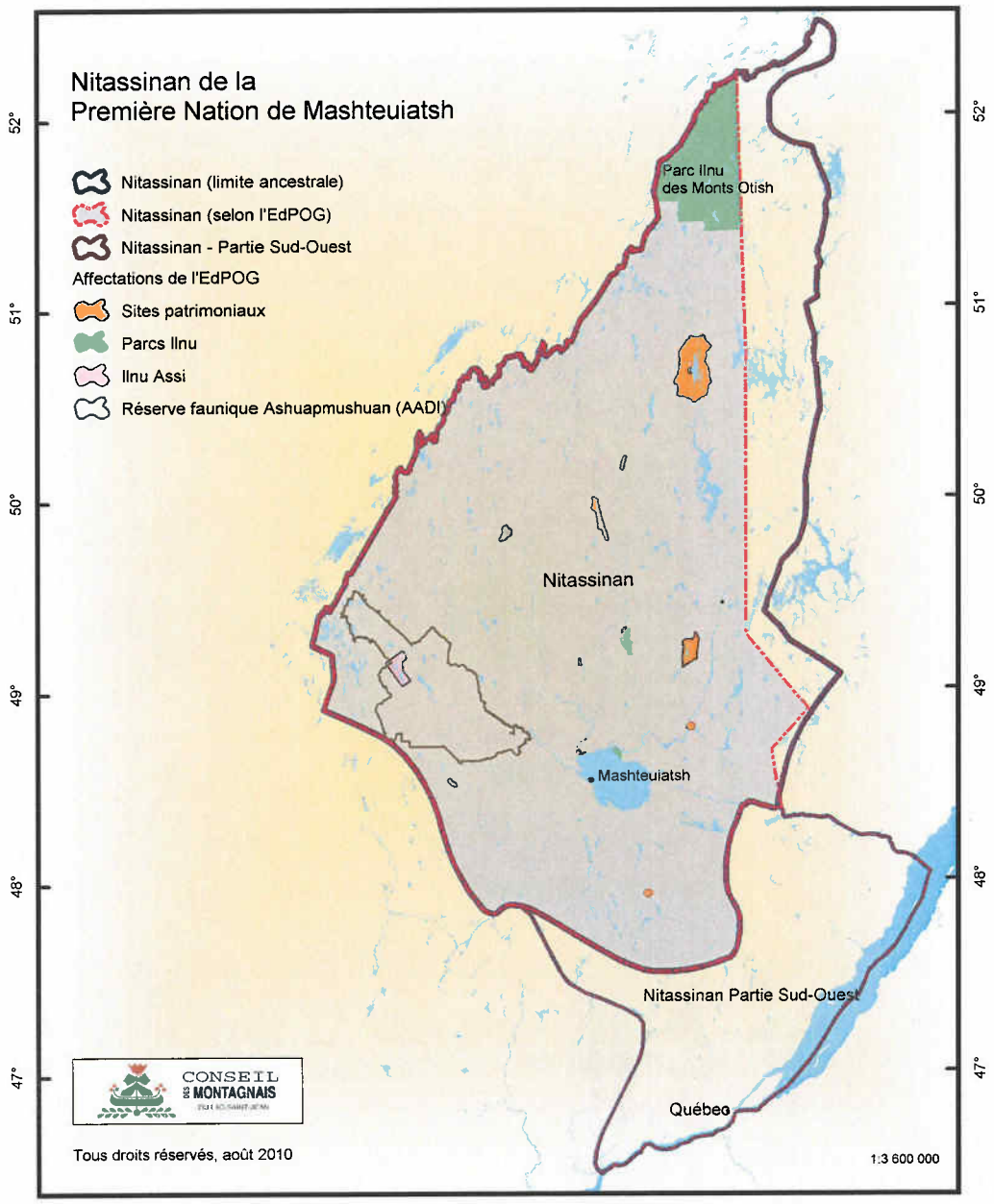
En conséquence, chaque fois que les ministères et organismes prévoient autoriser un projet ou participer à sa réalisation ou élaborent des politiques ou des mesures législatives ou réglementaires, qui sont susceptibles de porter atteinte aux dispositions prévues dans l'EPOG, ils doivent consulter les Premières Nations innues de Mashteuiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Nutakuan. L'obligation de consulter ces Premières Nations innues dépasse le cadre de la négociation qui a cours avec certaines d'entre elles. Néanmoins, la consultation à mener auprès de celles-ci doit prendre en compte les dispositions de l'EPOG et, le cas échéant, les discussions tenues dans le cadre de la négociation territoriale globale.

Le *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones* demeure l'outil de référence en cette matière. Par ailleurs, son application doit être modulée en considération du contenu de l'EPOG.

Il sera par ailleurs loisible aux ministères et organismes concernés, de concert avec les négociateurs du gouvernement du Québec, de proposer des canevas de consultation aux Premières Nations innues qui participent actuellement aux négociations. Ces canevas viseront à faciliter les consultations particulières qui devront être menées avec ces Premières Nations et à préciser diverses questions telles que les délais et certaines modalités de la consultation. De tels canevas ont déjà été convenus avec des secteurs

de certains ministères et pourront être adaptés pour refléter les spécificités de chacun des ministères et organismes intéressés.

Annexe II Nitassinan des Piekuakamiulnuatsh, et « Partie Sud-Ouest »



Annexe III - Canevas de consultation
MRNF - Secteur de l'Énergie et des mines

Déposé lors de la rencontre de négociation (restreinte) du 18 avril 08

OGILVY RENAULT
LLP / S.E.N.C.R.L., s.r.l.

Lignes directes: (514) 847-4674 LYF et (514) 847-4401 JGB
Télécopieur direct : (514) 286-5474
YFortier@ogilvyrenault.com et jbertrand@ogilvyrenault.com

Montréal, le 17 avril 2008

Me Carl Nepton
Négociateur en chef pour le Conseil
tribal Mamuitun mak Nutakuan
Mamuitun et Nutakuan
1771, rue Amishk
Mashteuiatsh (Québec)
G0W 2H0

OBJET : Canevas de consultation – MRNF - Secteur de l'Énergie et des mines

Cher collègue,

Vous trouverez ci-joint un exemplaire de la version finale datée du 17 mars 2008 du Canevas consultation – MRNF – Secteur de l'Énergie et des mines dont le contenu a été communiqué et disséminé aux intervenants appropriés au sein du MRNF, notamment dans les régions administratives 02 et 09, et peut être considéré en application à compter de ce jour.

En espérant le tout à votre satisfaction, nous vous prions de croire, cher collègue, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

L. Yves Fortier, c.r.
Co-négociateur

Jean G. Bertrand
Co-négociateur

p.j.
cc Monsieur Benoît Bouchard, négociateur fédéral

CANEVAS DE CONSULTATION – MRNF — SECTEUR DE L'ÉNERGIE ET DES MINES

Dans la poursuite des objectifs visés par le document intitulé «Engagements du gouvernement du Québec relativement à la consultation des Premières Nations de Masheutiatsh, d'Essipit, de Betsiamites et de Nutakuan, signataires de l'Entente de principe d'ordre général (EPOG) et aux mesures transitoires que cette entente prévoit», et dans le cadre des négociations sur la base de l'EPOG devant mener à la signature du Traité, les consultations qui sont menées par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune – Secteur de l'énergie et des mines (MRNF) auprès des Premières Nations signataires de l'EPOG participant présentement à la négociation (Mashteuiatsh, Essipit et Nutakuan) doivent s'effectuer selon la démarche suivante :

Étape 1 : Mise en contexte

1.1 Le territoire d'application pour la consultation est celui des Innu Assis et des Nitassinan de chacune des Premières Nations de Mashteuiatsh, d'Essipit et de Nutakuan (« les Innus ») tel qu'identifié dans l'EPOG.

1.2 Les Innus doivent être consultés le plus en amont possible dans le processus, de telle sorte qu'il soit possible de modifier la position de départ.

1.3 Les Innus doivent être consultés de façon distincte des autres intervenants. Le MRNF demeure le responsable tout au long de la démarche de cette consultation, à laquelle le promoteur pourra être convié pour expliquer les aspects techniques de son projet, notamment en ce qui a trait aux impacts du projet, aux possibilités de retombées économiques pour les Innus ainsi que, le cas échéant, pour discuter de mesures d'accommodements pouvant être mises en place afin d'atténuer le plus possible les impacts du projet sur les droits et intérêts des Innus.

1.4 Dans le cadre des activités d'exploration, le MRNF, demandera aux détenteurs de titres miniers de tenir les Innus informés des activités d'exploration qu'ils entendent réaliser sur le territoire.

1.5 Un budget pourra être alloué pour la consultation réalisée par les Innus pour les cas qui le justifient. Les fonds seront pris à même les sommes mises à la disposition du SAA pour la consultation et il revient à ce dernier de déterminer, avec les Innus, les cas nécessitant du financement et le montant qui doit s'y rattacher. Le SAA fera diligence dans le traitement des demandes de financement, et ce, d'une façon particulière dans le cas où un tel financement facilitera le bon déroulement de la consultation et la participation pleine et entière des Innus à celle-ci. Toutefois, la demande de financement ne doit pas retarder le déroulement de la consultation des dossiers en cours ou à venir.

1.6 Tout en considérant les impératifs liés à la gestion des affaires de l'État, le MRNF doit accorder des délais raisonnables pour permettre aux Innus de présenter leurs préoccupations.

1.7 Règle générale, le MRNF requerra une réponse pour la consultation à l'intérieur d'un délai de trente (30) jours à compter du moment où les Innus se sont vus communiquer toute l'information pertinente et disponible. Le MRNF peut convenir avec les Innus d'un délai additionnel lorsque requis, notamment en raison de l'ampleur du projet ou des impacts potentiels de celui-ci.

1.8 Les délais prévus au présent canevas de consultation sont exprimés en jours de calendrier.

Étape 2 : L'information à transmettre

2.1 Le MRNF doit fournir l'information pertinente et disponible la plus complète possible sur le projet en question pour permettre aux Innus d'analyser en quoi ce projet peut affecter leurs droits et intérêts.

2.2 Selon le cas et les circonstances, plusieurs moyens peuvent être convenus pour la transmission de l'information : par écrit (courrier, télécopie, courriel), verbalement, au moyen de rencontres d'échange ou autrement.

2.3 Cette information a trait notamment à la nature du projet, la localisation du projet et la superficie affectée, la nature du droit devant être émis (exemple : bail minier, bail d'exploitation de substance minérales de surface ou autres).

2.4 Tout en respectant les règles de confidentialité applicables, le MRNF pourra, sur demande, fournir aux Innus d'autres informations pertinentes et disponibles concernant le projet.

2.5 Le MRNF doit assurer, dans la mesure du possible, la confidentialité des informations et documents reçus des Innus, à moins qu'ils aient un caractère public ou qu'il en soit convenu autrement avec eux.

2.6 Les avis de convocation et de consultation pertinents devront être fournis par le MRNF pour les rencontres avec des représentants des Innus et les informations pertinentes et disponibles devront être transmises préalablement.

2.7 Le MRNF, les Innus et le SAA (pour le financement) devront agir avec diligence et déployer tous les moyens raisonnables dans les circonstances (échange de documentation, rencontres, discussions techniques) pour assurer la pleine participation au processus de consultation. Le MRNF assurera une pleine collaboration technique pour l'échange des données disponibles et pertinentes.

Étape 3 : Discussion sur les préoccupations soulevées

3.1 Après avoir reçu toute l'information pertinente et disponible, les Innus devront faire parvenir un avis écrit faisant état de façon détaillée, concrète et dans les délais convenus, en quoi la réalisation du projet peut affecter leurs droits et intérêts.

3.2 Des échanges permettront, le cas échéant, aux parties de tenter, dans un esprit d'ouverture et de bonne foi, de convenir rapidement de mesures d'accommodement aux préoccupations exprimées par les Innus. Généralement, ces échanges auront lieu directement entre les intervenants de première ligne chargés de ces projets et devront se faire à l'intérieur d'un délai de trente (30) jours, à moins que les parties en conviennent autrement.

3.3 Dans un deuxième temps, si un différend n'a pu être résolu entre les intervenants de première ligne, des discussions pourront avoir cours entre les autorités des parties présentes en région, soit une personne désignée par la partie innue et un mandataire de niveau équivalent désigné par le directeur général régional pour le MRNF, afin de rechercher des moyens pour solutionner le différend.

3.4 Dans tous les cas, les échanges visant à résoudre le différend devront se faire à l'intérieur d'un délai de 60 jours à compter de la date à laquelle l'avis a été transmis par les Innus, afin de ne pas entraver la réalisation du projet en cours, à moins que les parties en conviennent autrement.

Étape 4 : Prise de décision et rétroinformation

4.1 Au terme de la procédure de consultation mentionnée aux étapes précédentes, le MRNF fera part aux Innus (sous forme de lettre ou de rapport) de sa décision en faisant état des moyens déployés par le MRNF conformément au paragraphe 2.7 du présent canevas, des préoccupations exprimées par les Innus, des mesures d'accommodement mis de l'avant, le cas échéant, et des principaux motifs de cette décision.

ANNEXE

Types de consultation relative à l'énergie et aux mines

Émission de droits miniers

- Exploration minière : Tenir des séances d'information à raison d'une fois par année pour dresser le portrait de l'exploration minière, incluant les activités d'exploration gazière et pétrolière, sur le territoire visé par le présent Canevas, consulter selon la procédure établie dans le présent Canevas les Innus préalablement à toute activité d'exploration minière nécessitant un déboisement majeur, la construction de chemins ou le prélèvement d'échantillons de plus de 50 tonnes, laquelle activité d'exploration pourrait occasionner des impacts importants sur les droits et intérêts des Innus.

- Bail minier : si le projet minier est soumis au processus d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnemental au sens de l'article 31 de la Loi sur la qualité de l'environnement, la consultation des Innus se fera dans le cadre de ce processus (canevas à convenir avec le MDDEP). Autrement, le MRNF dans le cadre de ses champs de compétences, est responsable de la consultation des Innus suivant le processus de consultation convenu dans le présent Canevas.

- Bail d'exploitation de substances minérales de surface (présent canevas)

- Bail d'exploitation de pétrole et de gaz naturel

Autres sujets de consultation

- Plan de réaménagement et de restauration d'un site d'exploitation minière

- Emplacement d'un atelier de préparation de substances minérales, d'une usine de concentration, d'une affinerie ou d'une fonderie

- Emplacement destiné à recevoir des résidus miniers

- Construction ou modification de chemin minier secondaire

- Projet de classement de site géologique exceptionnel